

EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire - Silenzio - Assenso - Controversie - Azione di accertamento - Ammissibilità - Condizioni.

Tar Calabria - Catanzaro, Sez. II, 13 gennaio 2021, n. 27

- in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2021, pag. 260.

“[...] il principio di effettività della tutela impone di ammettere simile azione allorché l'esercizio di essa risulti indispensabile per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente, come avviene, tra l'altro, nel caso in cui vi sia incertezza o contrasto in ordine alla formazione del silenzio [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, proprietario di un immobile sito nel Comune di Ricadi, Loc.tà Grattalori, realizzato giusta permesso di costruire n. 50 del 28.05.2012, ha esposto di aver presentato istanza di permesso di costruire per un intervento relativo ad un progetto per l'ampliamento ai sensi della L.R. 21/2010 e s.m.i. (c.d. Piano Casa) del citato immobile, anche al fine di realizzare l'adeguamento sismico dell'intero fabbricato alle nuove NTC 2018.

A seguito di richiesta di integrazioni documentali e di pagamento di oneri concessori, entrambe evase, il ricorrente ha altresì ottenuto dal Servizio Tecnico Regionale (ex Genio Civile) l'autorizzazione ai sensi della L.R. n. 37/2015 e s.m.i. e dell'art. 5 del R.R. n. 15/2016 in applicazione della sopraggiunta normativa relativa alle NTC 2018 (n. prot. 291489/2019 del 09.08.2019).

2. Tuttavia, previa trasmissione del preavviso di rigetto, il Comune di Ricadi ha rigettato l'istanza di permesso di costruire, con la seguente motivazione:

“Considerato che l'art. 4 L. 21/2010 prevede un ampliamento del 15% della superficie lorda per un massimo di 70 mq; che l'adeguamento sismico ai sensi dell'art 4 bis L. 21/2010, al fine di incentivare la messa in sicurezza del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi che prevedono l'adeguamento sismico dell'intera unità strutturale, le percentuali di cui all'art. 4 comma 1 del 15% sono incrementate ulteriormente fino al 15% delle della volumetria o della superficie lorda esistente.

Considerato che l'ampliamento dell'ulteriore 14,27% per l'adeguamento sismico non è applicabile al caso di specie in quanto il fabbricato è di recente costruzione (vedasi P.C. n. 50 del 28-05-2012);

Considerato che le memorie non sono risultate soddisfacenti”.

3. Su tali basi, il ricorrente impugna il provvedimento di diniego per le seguenti ragioni in diritto:

- Violazione della l. r. n. 21/2010 (piano casa), violazione dell'art. 3 l. 241/1990 ed eccesso di potere, in quanto il progetto realizza, al contrario di quanto motivato dal Comune, un adeguamento sismico dell'edificio, in quanto la precedente autorizzazione sismica era stata rilasciata ai sensi delle NTC 2008, mentre il nuovo intervento ha proprio ricevuto l'autorizzazione sulla base delle nuove NTC 2018, realizzando quel miglioramento delle condizioni di sicurezza che costituisce la *ratio* della volumetria premiale di cui al c.d. Piano Casa, senza che rilevi l'anno di costruzione del fabbricato (2012), rilevando, al contrario, che esso è stato realizzato sulla base delle ormai obsolete NTC del 2008 e l'intervento proposto è appunto volto ad adeguare le condizioni di sicurezza alle NTC del 2018;

- violazione dell'art. 20, comma 8 del D.P.R. n. 380/2001, essendosi formato il silenzio assenso sull'istanza del ricorrente, presentata in data 28.08.2018 e l'ultima integrazione documentale è stata depositata nell'agosto 2019, laddove il provvedimento di diniego è intervenuto in data 06.05.2020, dunque oltre il termine per la conclusione con provvedimento espresso ed una volta che il silenzio assenso di era ormai formato.

4. Resiste il Comune di Ricadi, che ha richiesto il rigetto del ricorso siccome infondato, in quanto:

- al progetto del ricorrente poteva essere riconosciuto il solo aumento del 15% di cui all'art. 4 del c.d. Piano Casa, ma non anche l'ulteriore 15% di cui all'art. 4-*bis*, in quanto non è sufficiente che l'immobile fosse stato realizzato sulla base delle NTC 2008 e il nuovo progetto sia redatto sulla base delle nuove NTC 2018, poiché dalla disamina della documentazione prodotta, alcun rilievo viene effettuato in ordine alla carenza strutturale dell'edificio dal punto di vista sismico ed anzi, come risulta dalla richiesta autorizzazione all'ex Genio Civile, il ricorrente dichiara la conformità sismica dell'immobile;

- non può dirsi formato il silenzio assenso in quanto ciò è subordinato alla sussistenza di tutti i presupposti, in fatto e in diritto, di legge, non essendo sufficiente il solo decorso del tempo, bensì anche la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge, ossia degli elementi costitutivi della fattispecie di cui si deduce l'avvenuto perfezionamento.

5. La causa è passata in decisione in data 12.01.2021, senza discussione orale, ai sensi dell'art. 25 d.l. 137/2020, conv. in L. L. 18 dicembre 2020, n. 176 e s.m.i.

6. Il *thema decidendum* all'esame del Collegio investe la corretta interpretazione dell'art. 4-*bis* l.r. 21/2010 e, segnatamente, se sia necessario, per ottenere la volumetria premiale ivi disposta, come sostiene il Comune, che l'immobile oggetto di intervento presenti delle carenze sostanziali sul piano strutturale dal punto di vista sismico; ovvero se, come sostiene il ricorrente, è sufficiente che

l'immobile fosse stato realizzato sulla base delle precedenti NTC del 2008 e l'intervento oggetto di nuova istanza di permesso di costruire venga realizzato nell'osservanza delle nuove NTC del 2018.

L'art. 4-bis, comma 1 cit., che giova riportare, dispone che *"al fine di incentivare la messa in sicurezza del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi che prevedano l'adeguamento sismico dell'intera unità strutturale, le percentuali di cui all'articolo 4, comma 1, sono incrementate fino al 15 per cento della volumetria o della superficie lorda esistente"*.

Dalla lettura della norma citata risulta che la misura volumetrica premiale sia in particolare riconosciuta per quegli interventi che prevedano *"l'adeguamento sismico"* dell'immobile ed è perciò l'interpretazione di questo lemma rilevante ai fini del decidere.

Orbene, ritiene il Collegio che non si condivisibile l'interpretazione posta a fondamento del provvedimento impugnato per cui non sarebbe sufficiente che l'intervento oggetto di nuova istanza comporti l'adeguamento alle nuove NTC del 2018 se l'immobile era stato realizzato sulla base delle precedenti NTC del 2008.

Invero, già sul piano letterale, la norma in discorso non subordina il riconoscimento della volumetria premiale alla circostanza che l'immobile presenti delle deficienze di carattere strutturale sotto il profilo sismico, bensì unicamente che l'intervento realizzando comporti un *"adeguamento"* dell'intera struttura sotto il profilo sismico.

Il concetto di adeguamento, dunque, evoca necessariamente, sul piano semantico, proprio un intervento sulla struttura che la modifichi (*rectius*: adegui) al parametro tecnico di riferimento che, in materia sismica, sono appunto le NTC. Orbene, nel caso di specie, è pacifico che la struttura fosse stata originariamente realizzata sulla base delle NTC del 2008 e che, nelle more, siano state adottate le nuove NTC del 2018.

A ben vedere, oltre al profilo letterale sopra rimarcato, anche l'interpretazione teleologica della norma in discorso conduce nella medesima direzione, in quanto ciò che la norma mira a realizzare è proprio la finalità di garantire un miglioramento delle condizioni di sicurezza sismica delle strutture, anche di quelle che pure non presentino un quadro deficitario particolarmente accentuato, ma che, semplicemente, debbano comunque vedere adeguate alcune delle loro parti alle più recenti normative tecniche in materia sismica.

È senz'altro vero che non è sufficiente che siano sopravvenute nuove norme tecniche perché ciò comporti automaticamente la necessità di adeguare la struttura e dunque la possibilità di ottenere la volumetria premiale, essendo invece necessario che l'intervento operi delle modifiche strutturali che meglio consentano di garantire la sicurezza sismica dell'edificio e che non fossero state realizzate in precedenza, in quanto non contemplate dalle NTC del 2008 e invece previste dalle NTC del 2018.

In altre parole, laddove tutte le prescrizioni previste dalle NTC del 2018 fossero già state osservate, pur se non previste dalle NTC del 2008, al momento dell'intervento originario, nessun "adeguamento" potrebbe essere posto in essere in concreto e dunque non troverebbe applicazione la volumetria premiale.

Ma, nel caso di specie, risultano previsti gli interventi di adeguamento sismico in discorso, come allegati in ricorso e descritti nella relazione tecnica allegata al progetto e nella perizia di parte (docs. 4, 5, 11), nei quali si legge che *"l'intervento di adeguamento interesserà i pilastri esistenti in cemento del piano terra e comporterà l'aggiunta di nuove barre di armatura longitudinale e nuova staffatura. Negli elaborati esecutivi viene riportata la sezione dei pilastri attuale, e quella di progetto a seguito dell'intervento di adeguamento sismico"*; rispetto alla realizzazione di tali interventi il Comune non ha mosso alcuna contestazione, né in sede procedimentale, né vieppiù in questa sede processuale, dovendosi perciò la circostanza, in fatto, considerare provata, anche ai sensi dell'art. 64, comma 2 cod. proc. amm.

Conseguentemente, deve ritenersi che, nella presente fattispecie, il progetto proposto integri, oltre alla condizione di cui all'art. 4 l.r. 21/2010, altresì quella di cui all'art. 4-bis, in quanto comporta un adeguamento sismico dell'intera struttura alle nuove NTC del 2018, modificando, nei termini sopra esposti, alcuni elementi della struttura che erano invece stati realizzati nell'osservanza delle NTC del 2008 e garantendo così un miglioramento della sicurezza sul piano sismico, essendo ciò insito, a monte, proprio nelle nuove previsioni tecniche del 2018 e non sindacabile a valle nel caso concreto. Deve quindi essere accolto il motivo di ricorso fondato sulla violazione dell'art. 4-bis l.r. n. 21/2010 e, per l'effetto, deve essere annullato il provvedimento impugnato.

7. Stante l'esplicita domanda formulata in tal senso, deve essere altresì vagliata la richiesta di accertamento dell'intervenuta formazione del silenzio assenso sull'istanza di permesso di costruire per come formulata dal ricorrente; ciò in quanto, come anche affermato dalla Sezione, il principio di effettività della tutela impone di ammettere simile azione allorché l'esercizio di essa risulti indispensabile per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente, come avviene, tra l'altro, nel caso in cui vi sia incertezza o contrasto in ordine alla formazione del silenzio (T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 13 novembre 2020, n. 1826; sull'ammissibilità dell'azione di accertamento Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011 n. 15; sul tema specifico dell'accertamento del silenzio assenso, Cons. Stato, sez. IV, 7 gennaio 2019 n. 113; Tar Lazio, sez. II, 5 maggio 2015 n. 6358).

La domanda è fondata e ciò anche alla luce delle superiori argomentazioni, sulla cui base si è ritenuta illegittima l'unica ragione di diniego opposta dall'amministrazione.

Sul punto infatti, resta irrilevante l'unica replica opposta all'avvenuta formazione del silenzio assenso spiegata dal Comune, che non ha affermato che il termine per provvedere non fosse decorso, bensì unicamente che la fattispecie di assenso tacito non si sarebbe formata per il difetto di tutti i requisiti, in fatto e in diritto, previsti dalla normativa.

Una volta accertato invece come il progetto risulti presentare le caratteristiche richieste dall'art. 4-bis, non vi sono ostacoli ad affermare l'intervenuta formazione del silenzio assenso; invero, quanto all'intervenuto decorso del termine per provvedere di cui all'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001, è sufficiente rilevare come sia senz'altro decorso il termine, massimo, di 100 giorni dalla presentazione dell'istanza, né siano allegate le circostanze di particolare complessità del procedimento (art. 20, comma 7 D.P.R. n. 380/2001) o la sussistenza dei vincoli di cui all'art. 20, comma 8 D.P.R. n. 380/2001.

8. In conclusione, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, deve essere disposto l'annullamento del provvedimento prot. n. 5956 del 06.05.2020 del Comune di Ricadi e deve essere dichiarato che, in relazione all'istanza prot. 10048 presentata dal ricorrente in data 28 agosto 2018 "*progetto per l'ampliamento ai sensi della L.R. 21/2010 e ss.mm.ii. (c.d. Piano Casa) di un fabbricato sito in località Grattalori del Comune di Ricadi (VV)*", si è formato silenzio assenso ai sensi dell'art. 20, comma 8 D.P.R. n. 380/2001.

9. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo, con distrazione in favore dell'avv. Rosa Maria Laria, dichiaratasi antistataria.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla provvedimento prot. n. 5956 del 06.05.2020 del Comune di Ricadi e dichiara che, in relazione all'istanza prot. 10048 presentata dal ricorrente in data 28 agosto 2018 "*progetto per l'ampliamento ai sensi della L.R. 21/2010 e ss.mm.ii. (c.d. Piano Casa) di un fabbricato sito in località Grattalori del Comune di Ricadi (VV)*", si è formato silenzio assenso ai sensi dell'art. 20, comma 8 D.P.R. n. 380/2001.

Condanna il Comune di Ricadi alla rifusione in favore del ricorrente di spese e competenze del giudizio, che liquida in complessivi € 3.305,00 oltre accessori come per legge, da distrarre in favore del procuratore costituito avv. Rosa Maria Laria, dichiaratasi antistataria

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv. in L. L. 18 dicembre 2020, n. 176 e s.m.i., con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini, Presidente

Arturo Levato, Referendario

Gabriele Serra, Referendario, Estensore